

Омбудсман в России: взаимоотношение федеральной и региональных структур

Российское общество переживает глубокие социальные, политические и правовые реформы, связанные с процессами становления и развития федеративных отношений. В этой ситуации остро встает вопрос защиты прав человека. Современная ситуация, характеризующаяся увеличением структур на центральном и местном уровне, расширением полномочий местных органов власти, требует создания дополнительных механизмов защиты личности. В силу этого представляется необходимым обратить внимание на относительно новый институт в российской политической системе - институт омбудсмана (в российском варианте - Уполномоченного по правам человека).

История этого института в России берёт свое начало в 1990 году, когда рабочей группой Конституционной комиссии Съезда народных депутатов России был подготовлен проект конституции, в которой отдельной статьёй предусматривался институт омбудсмана. Однако тогда этому проекту не суждено было осуществиться, и официальное существование идея Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации получила после принятия Декларации прав и свобод человека и гражданина в ноябре 1991 года. Затем Конституция 1993 года включила институт Уполномоченного по правам человека в правовую и политическую систему России. Но Федеральный конституционный закон об Уполномоченном по правам человека был принят только в феврале 1997 года. Именно это обстоятельство (столь большой временной промежуток - в 4 года - с момента появления первых омбудсманов в РФ до принятия Федерального закона) и породило ряд противоречий, характерных в целом для всех политических институтов, представленных на федеральном и местном уровнях страны.

Ключевым вопросом федеративного устройства государства является распределение компетенции между федерацией и ее субъектами. Небезызвестно, что одна из основных проблем российской политической системы заключается в следующем. В Конституции РФ прописываются те предметы ведения, которые принадлежат федерации и совместному ведению. Предмет же ведения собственно субъекта не оговаривается. Это, конечно же, приводит к довольно щекотливым результатам. В частности, процесс

закрепления своих полномочий в конституциях и законах субъектов Российской Федерации ведет к тому, что некоторые положения этих законов противоречат федеральной конституции. Наблюдается рассогласование в законодательном регулировании ряда политических процессов.

Аналогичная ситуация наблюдается и в сфере деятельности Уполномоченного по правам человека, где в силу отсутствия гармонизации законодательства об уполномоченных на территории России и в ее субъектах наблюдается целый ряд противоречий.

Статья 5 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» определила:

- 1) В соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.
- 2) Финансирование деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и его аппарата осуществляется из средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Система омбудсманов в РФ данным законом не определяется, и вопрос об учреждении уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации остается на рассмотрение самих субъектов.

В результате такого положения дел в субъектах РФ сложилось несколько подходов к определению института уполномоченного, которые характеризуются диаметральной противоположностью и различными политическими последствиями.

Ряд субъектов Федерации предусмотрели создание и функционирование «исполнительного» уполномоченного. Другие субъекты включили этот институт в систему законодательной власти, создавая прецедент «парламентского уполномоченного». В качестве примера исполнительного уполномоченного можно представить институт омбудсмана в Санкт-Петербурге, который действует на основании Положения, утвержденного и изменяемого мэром. Уполномоченный же в Свердловской области функционирует по схеме парламентского омбудсмана. Если же рассматривать федеральный уровень этого института, то вопрос отнесения уполномоченного по правам человека к какой-нибудь ветви власти значительно усложняется. С одной стороны, уполномоченный действует на основании Федерального конституционного закона, его назначение проходит в рамках парламентской процедуры. При анализе полномочий, которые принадлежат уполномоченному, очевидно, что он обладает

правоохранительными функциями: он может обращаться в Конституционный суд РФ, может по собственной инициативе инициировать уголовное и гражданское судопроизводство и т.п.

Вопрос структурной организации омбудсмана также остается несогласованным. Субъекты Российской Федерации по-разному определили структуру этого института: от единоличного исполнения функций уполномоченного по правам человека до коллективного правозащитного органа (примером коллективного органа, выполняющего правозащитные функции, является комиссия по правам человека в Архангельской области, образованная в 1996 году).

Помимо всего прочего, отметим и такой факт: не во всех субъектах Российской Федерации вообще предусмотрено создание такого института. Некоторые субъекты РФ (Новосибирская область) определив возможность существования Уполномоченного по правам человека, однако не разработали соответствующей законодательной базы.

Таким образом, при более тесном знакомстве с институтом Уполномоченного становятся наглядными противоречия в сфере его функционирования. Один из важнейших вопросов федерализма - определение взаимоотношений между властями на федеральном и местном уровне - обнаруживает свою недоработанность и в сфере деятельности Уполномоченного по правам человека. Каким образом осуществляется взаимодействие федерального и региональных омбудсманов, как разграничены сферы их компетенции, механизмы и способы координации действий омбудсманов в регионах - вот далеко не полный перечень вопросов, связанных с внедрением института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. И здесь совершенно очевидно, что для решения поставленных вопросов необходимо добиться гармонизации и единства законодательства об организации и функционировании служб омбудсмана на территории России. Нормы, содержащиеся в законах республик, краев и областей, не должны расходиться с Федеральным конституционным законом.

В силу указанных причин интересным представляется обращение к опыту зарубежных стран в области внедрения института омбудсмана в политическую и правовую системы. Институт омбудсмана успешно функционирует в странах с различными формами правления и территориального устройства. Однако, при моделировании любого национального политического, правового института требуется учитывать национальную специфику региона, благоприятствующую или же препятствующую внедрению омбудсмана в модель правового государства и гражданского общества.

Интересным представляется опыт построения службы омбудсмена в Австрии. Коллегия народной правозащиты рассматривает жалобы на недостатки в осуществлении федерального управления. А земли Австрии могут на основании своих конституционных законов объявлять Коллегию компетентной также в сфере осуществления управления землей. Земля может создавать учреждения, которые выполняют те же задачи, что и Коллегия народной правозащиты. Земля также может регламентировать статус этих учреждений своим конституционным законом. Коллегия народной правозащиты может контролировать деятельность органов управления земель в том объеме, в котором местные власти передали им осуществление федеральных полномочий. Представители же Коллегии народной правозащиты на местах не были учреждены.

В Канаде первыми идею о создании службы омбудсмена поддержали штаты. Законы канадских провинций об омбудсменах имеют большое сходство, хотя провинции отличаются друг от друга в экономическом и социальном плане. Отметим, что помимо провинциальных служб в Канаде действуют центральные омбудсмановские службы: комиссия по информационным вопросам, Уполномоченный по официальному языкам, омбудсман по делам заключенных.

Особенно интересным представляется опыт США. В отличие от европейских стран, Соединенные Штаты до сих пор не приняли закона об омбудсмене на федеральном уровне. Вопрос о народном защитнике передан на усмотрение отдельных штатов, городов, университетов, школ.

У многих американских юристов и исследователей возможность использования института омбудсмена на федеральном уровне с самого начала вызвала серьезные сомнения. Имелись и виду значительные различия между европейской парламентской формой правления, при которой успешно функционирует служба омбудсмена, и президентской формой - в США. Сложность сводилась к возможности конгресса предоставить омбудсману такую власть в отношении административных актов, в которой он нуждается для выполнения функций, аналогичных осуществляемым скандинавскими моделями. Имелся ввиду доступ омбудсмена к «внутренним документам» министерств, которые согласно американскому конституционному праву обладают привилегией секретности и недоступны для широкой огласки. В Швеции же, например, эти документы считаются открытыми для общества и подлежат исследованию омбудсманом.

Таким образом, практика разделения властей в американской политической системе не давала возможности для создания омбуд-

смена на федеральном уровне. «Оппоненты идеи утверждали, что игнорирование политических реальностей (соперничество партий, раздача должностей и постов победившей партией, политическая активность) устраняют возможность любого шанса на успех идеи федерального омбудсмана в США.

Сотрудничество партий - важная составляющая, ибо политический тупик фатален для концепции омбудсмана».

Серьезной помехой для создания федеральной службы уполномоченного считался и географический фактор (США - густонаселенная страна с огромным населением и обширной территорией).

Особенности политической культуры американцев также явились фактором, препятствующим созданию федерального омбудсмана. Американские конгрессмены опасались, что омбудсман создаст им реальную конкуренцию в работе с жалобами избирателей. Обращение к парламентариям за помощью - достаточно развитый и общественно признанный элемент в политической культуре США. Работа с жалобами избирателей рассматривается в качестве важнейшего условия для продления срока пребывания у власти. Введение парламентского фильтра также не представлялось возможным, т.к. это могло бы ослабить политическую нейтральность нового института.

Были и другие причины, препятствующие созданию службы федерального омбудсмана.

В системе же штатов и местного самоуправления США учреждение службы омбудсмана проходило достаточно быстро, так как здесь роль политических партий менее значима чем на федеральном уровне. Отсутствие единого закона об органах местного самоуправления облегчало создание поста омбудсмана в штатах, каждый из которых мог экспериментировать при создании соответствующих служб.

В результате на уровне штатов США было учреждено несколько легислатурных омбудсманов. Принятие той или иной модели омбудсмана - законодательной или исполнительной - зависит от реальности властных полномочий легислатуры или Губернатора. Так, Помощник граждан штата Айова назначается Законодательным Советом с одобрения Сената и Палаты представителей и представляет ему ежегодные доклады. Публичный советник штата Небраска назначается легислатурой из кандидатур, представленных исполнительным отделом Законодательного Совета. Он представляет ежегодные доклады легислатуре и Губернатору.

Таким образом, в США создание поста федерального омбудсмана требовало решения вопроса о взаимодействии федеральных и

региональных структур омбудсмана, Конгресса и исполнительной власти.

С аналогичными проблемами сталкивается и российский институт омбудсмана. Масштабы страны, многонациональный характер, множественность социальных и национальных конфликтов ставит под сомнение целесообразность введения службы федерального уполномоченного, отдавая предпочтение региональным службам омбудсмана.

В этом же ключе возможно рассмотрение вопроса о специализации омбудсмана. Возможно, эффективным оказалось бы введение нескольких уполномоченных по различного рода вопросам (положительный опыт введения отраслевых уполномоченных имеется в ряде зарубежных стран, например, США, Швеция).

Конечно, становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации - процесс длительный и трудный. Специфика политико-территориального устройства, политическая культура, система взаимодействия ветвей власти определяют, а зачастую значительно затрудняют укрепление этого института на российской почве. Тем не менее, положительный опыт работы уполномоченного в ряде российских регионов дает надежду на включение института омбудсмана в российскую политическую и правовую систему.

-
1. См. Бойцова В.В, Правовой институт омбудсмана: американский опыт. // США: ЭПИ. 1995. .№1.